

ВКС

**Веснік Канстытуцыйнага Суда
Рэспублікі Беларусь**

*навуковае
і інфармацыйна-прававое
выданне*

Нумар 1

Веснік Канстытуцыйнага Суда
Рэспублікі Беларусь

Выходзіць чатыры разы ў год
Выдаецца з 1994 года

Заснавальнік

Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь

Галоўны рэдактар

Рыгор Аляксеевіч Васілевіч

Рэдакцыйная калегія:

Жышкевіч У.І., Губіч А.В. (адказны сакратар), Кучынскі У.А.,
Падгруша В.В., Рабцаў Л.М., Семянкоў В.І., Трахімёнак С.А.,
Філіпчык Р.І., Цікавенка А.Г. (нам. галоўнага рэдактара), Шыянок У.П.

Адрас рэдакцыі:

220016, г. Мінск, вул. К. Маркса, 32
Тэл. (017) 227-32-56, факс (017) 227-80-12
E-mail: ksrb@user.unibel.by

**Афіцыйныя матэрыялы і рашэнні
Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь**

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ И ЦЕЛЕЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Введение

Соблюдение принципов экологической экспертизы является одной из гарантий реализации конституционной нормы о праве каждого на благоприятную окружающую среду [11, ст. 46]. Это конституционное положение выступает в качестве важнейшей цели, на достижение которой должна быть сориентирована деятельность субъектов эколого-экспертных отношений. Четкое представление о принципах и целях – необходимое условие для успешной эколого-экспертной деятельности.

Указанный вопрос в эколого-правовой литературе Республики Беларусь не рассматривался. Из зарубежных исследователей наиболее комплексно подошли к его изучению В.И.Андрейцев [1] и М.М.Бринчук [5]. В диссертационном исследовании Н.С.Баимбетова обосновывается необходимость включения в систему основных начал положения о потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности [2]. Е.В.Позняк рассматривает систему принципов общественной экологической экспертизы [22].

Основная часть

Под **принципами** (от лат. *principium* – начало, основа) явления следует понимать основополагающие начала, наиболее характерно выражающие его сущность [8, с. 56]. Особое значение имеет их предельно корректное правовое закрепление. Принципами руководствуются при разработке правовых требований по экологической экспертизе и при ее осуществлении. К тому же они играют важную роль при применении аналогии права и при становлении правовых институтов, когда существующая головная идея начинает обретать правовое оформление, выражают “сущность норм права и главное направление в области правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением экологической экспертизы” [2, с. 14]. Формулировка принципов позволяет реализовать замысел максимально точно. Это те положения, несоблюдение которых ставит под вопрос не только эффективность экологической экспертизы, но и существование самого института. В них должны быть отражены наиболее значимые аспекты явления, имеющие универсальный характер. Причем нормативного закрепления в эколого-экспертном законодательстве требуют специальные принципы. Так, И.Ф.Панкратов, проводя сравнительный анализ законов стран СНГ, справедливо отмечает, что “принципы экологической экспертизы порой трактуются очень широко и могут рассматриваться даже как принципы охраны окружающей среды” [21, с. 84]. В учебной литературе при рассмотрении данного вопроса чаще всего приводятся извлечения из нормативных правовых актов с кратким комментарием сути [25, с. 145–147] либо без такового [4, с. 167–168; 13, с. 49; 3, с. 241]. Потребность в аргументированной ревизии принципов вызвана и тем, что их перечень в науке и законодательстве не совпадает. Попытаемся определить специальные основные начала экологической экспертизы, требующие правового закрепления.

Презумпцию потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, по мнению автора, необходимо оценивать как стержневой принцип экологической экспертизы. Этому принципу прямо корреспондируют идея о предупредительном характере экологической экспертизы и концепция экологического риска, суть которой – полностью

устранить отрицательное воздействие невозможно. Данный принцип следует признать специальным основным началом для организационно-правовых мероприятий, обеспечивающих охрану окружающей среды до начала реализации проекта. В отличие от национального законодательства, указанный принцип закреплён в Законе Российской Федерации “Об экологической экспертизе”. Представляется, что любая деятельность должна рассматриваться как потенциально опасная. Бремя доказывания степени экологической опасности того или иного вида намечаемой деятельности лежит на заказчике, который обязан представить документацию. Эксперты уполномочены проверить, достигает ли экологическая опасность той степени, когда возможно нарушение экологических требований. Можно согласиться с суждениями, которые приводятся в литературе. Так, указание на потенциальную экологическую опасность означает неременный учет не просто вероятного вреда, но и скрытой возможности такого причинения [23, с. 5]. По мнению М.М.Бринчука, “...при оценке материалов... эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может повлечь вредные воздействия на окружающую природную среду” [5, с. 31]. “Экспертизе обязаны быть подвергнуты все без исключения проекты любой намечаемой деятельности. Но проблема состоит в том, что реализация принципа... на практике будет связана с большими затратами” [2, с. 15]. Исключительное значение принципа, как отмечает М.А.Селезнев, “...являясь основополагающим при проведении экологической экспертизы, приобретает доминирующее значение и во всех других правоотношениях, связанных с обеспечением экологической безопасности. Однако этот принцип не может существовать сам по себе, он реализуется через ряд иных...” [23, с. 5].

Важную роль играет принцип комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий. Можно выделить две смысловые составляющие: при осуществлении экологической экспертизы следует проводить комплексную оценку воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и комплексную оценку последствий такого воздействия. При его характеристике многие авторы акцентируют внимание только на одной смысловой части. “Принцип обязывает... оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы” [6, с. 324]. О.И.Крассов полагает, что “...должен быть проведен анализ возможных вредных воздействий не только на какой-либо один или несколько объектов природы. Поскольку все природные объекты находятся в состоянии естественной природной взаимосвязи, то необходима максимально полная и исчерпывающая оценка потенциально вредных воздействий на все компоненты окружающей среды, всю окружающую среду как единое целое” [12, с. 219]. В литературе указывается также, что следует учитывать “...ближайшие и отдаленные экологические, экономические, социальные, демографические, нравственные последствия деятельности объектов при приоритете охраны здоровья человека и благосостояния населения, требования экологической безопасности” [4, с. 167]. Реализация данного принципа должна предполагать дифференцированный подход и при оценке потенциальной опасности применительно к определенным группам населения. При чем “...недопустимы усредненные подходы. ...с точки зрения современных требований в некоторых случаях необходима оценка степени и глубины отрицательного воздействия той или иной намечаемой деятельности и на эмоциональную сферу человека” [23, с. 5].

В национальном законодательстве обозначенное основное начало не было закреплено ни в одной из редакций Закона “О государственной экологической экспертизе”. Особое его значение проявляется в том, что в правовых актах практически невозможно определить все аспекты, которые должен рассмотреть эксперт в силу многообразия и уникальности объектов. Поэтому принцип ориентирует эксперта на поиск максимального числа аспектов воздействия хозяйственной деятельности, максимального числа факторов, на которые направлено такое воздействие, и на рассмотрение максимального числа последствий такого воздействия. Он в большей степени распространяется на государственную экологическую экспертизу. М.М.Бринчук справедливо отмечает: “Требовать от общественной экологической экспертизы, проводимой инициативно, всесторонней оценки экспертируемых материалов нельзя” [5, с. 31]. Можно предположить, что принцип приобретет универсальный характер, если государственная и общественная экологическая экспертиза будут равнозначны.

Комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий необходимо отличать от требования комплексной оценки социальных, природоохранных, экономических и других аспектов намечаемой деятельности, которое было закреплено в качестве основополагающего начала в обеих редакциях Закона Республики Беларусь “О государственной экологической экспертизе”. Наиболее часто в противоречие вступают экологические и экономические интересы. Представляется, что охрана природной среды проводится не ради самой природы, а ради человека. Природоохранная деятельность ограничивает хозяйственную деятельность, от которой зависит в том числе благополучие людей. Положение о комплексной оценке социальных, природоохранных, экономических и других аспектов намечаемой деятельности вытекает из концепции устойчивого развития. Это принцип иного порядка, который целесообразно отнести к отраслевым. Формальное закрепление основополагающего начала не нашло логического продолжения в нормативном массиве эколого-экспертного законодательства. По мнению автора, экспертов нельзя рассматривать в качестве лиц, которые смогут оптимально определить баланс отмеченных интересов. Тем не менее определенный смысл включения данного положения в число принципов экологической экспертизы есть. Существуют проекты, реализация которых предполагает значительный экономический эффект, но они не удовлетворяют экологическим требованиям. Исходя только из природоохранных соображений, такие проекты могут быть отклонены вообще. Вышеназванный принцип позволяет пересмотреть первоначальное заключение.

Необходимо учитывать не только предполагаемое индивидуальное воздействие той или иной намеченной деятельности, но и воздействие в совокупности с другими возможными или существующими источниками загрязнения. Из этого следует и требование учета суммарного воздействия вредных веществ, выбрасываемых (сбрасываемых) в окружающую среду, а также других воздействий на нее в результате осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности. Представляется, что оно обусловлено потребностью постоянного напоминания субъектам эколого-экспертной деятельности о том, что явление не следует рассматривать обособленно. Имея в виду особое значение этого положения, законодатель закрепил его в качестве основополагающего начала как в прежней, так и в действующей редакции Закона “О государственной экологической экспертизе”. Об актуальности

принципа свидетельствует широкое отражение его содержания в эколого-правовых нормах. При этом в научной литературе ему не уделяется должного внимания. Возможно, авторы рассматривают данный принцип в качестве подразумеваемого либо не относят к разряду основных начал.

В эколого-правовой литературе вполне корректно разъясняется содержание принципа независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий: "...никто не вправе вмешиваться в работу эксперта... эксперт свободен в оценках экспертируемого объекта и выводах по нему. Оказываемое в любых формах давление на него является противоправным" [6, с. 325]; "...эксперт свободен в оценках и выводах, выборе методов, принятии промежуточных и окончательных решений" [13, с. 218]; "...заинтересованность экспертов в тех или иных выводах экспертизы, не связанных с охраной природной среды, может свести на нет ее значение как обязательной меры охраны благоприятных условий проживания" [4, с. 168]. Осознание значимости этого положения привело к закреплению его как в белорусском, так и российском законодательстве [16, ст. 4; 15, ст. 3].

От вышеуказанного принципа следует отличать более широкое понятие – независимость экологической экспертизы, которое отсутствует в национальном законодательстве. Ряд авторов рассматривают его в качестве основополагающего начала, включая еще и такую смысловую составляющую, как вневедомственность. Действительно, "непременным условием ее эффективности является функциональная и финансовая независимость организующих экспертизу органов и проводящих ее экспертов, преимущественно внештатный статус последних, их надлежащее финансовое, организационное, материально-техническое и другое обеспечение" [25, с. 146]. "Это будет являться гарантией независимости экспертов и объективного заключения эколого-экспертной комиссии. Потому что экологическая экспертиза должна отстаивать интересы экологии, а не интересы отдельного ведомства и быть независимой в своей деятельности. Только в этом случае будут достигнуты цели и задачи экологической экспертизы" [2, с. 15]. Причем потребность во вневедомственности эколого-экспертной деятельности связывалась как с опасениями сохранения ее роли, так и с обеспечением эффективности выполнения возложенных на нее задач [10, с. 73]. Ю.Р.Храмова выдвигает следующие варианты реализации принципа: "1) образование комиссии по экологической экспертизе при Президенте РФ; 2) создание экологического надзора при Президенте РФ, который наряду с иными функциями будет заниматься и Государственной экологической экспертизой; 3) образование Агентства по экологической экспертизе..." [24, с. 17].

В Республике Беларусь попытка организовать единый независимый орган по проведению разных видов экспертиз оказалась неудачной [20]. На наш взгляд, закрепление в национальном эколого-экспертном законодательстве понятия независимости экологической экспертизы в качестве основополагающего начала в настоящий момент преждевременно. Это потребует определенной корректировки существующего механизма ее проведения. Необходимо отметить, что указанное положение было закреплено в качестве принципа в Законе Российской Федерации "Об охране окружающей среды" [14, ст. 35]. Однако в дальнейшем от него отказались, закрепив в таком качестве более узкое понятие независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий. Тем не менее сам термин "независимость экологической экспертизы" является относительным. Это, скорее, то, к чему следует стремиться. Представляется, что в таком стремлении более широкие

правовые возможности закрепляет российское законодательство: формирование комиссий из числа внештатных экспертов [15, ст. 15], финансирование процедуры за счет средств заказчика [15, ст. 28].

Рассмотрение научной обоснованности заключения экологической экспертизы в качестве принципа вызвано прежде всего ролью, которую играет этот институт в сохранении жизни и здоровья людей. Общество не может поручить решение вопроса о допустимости реализации проекта касательно экологической обоснованности субъекту, обладающему обыденным сознанием. Данный вопрос должен решать специалист, обладающий “системой достоверных (истинных), основанных на доказательствах непрерывно восполняющихся знаний” [8, с. 5]. Реализация положения предполагает соответствующую компоновку штата экспертов. Потребность в нормативном закреплении обусловлена и тем, что достаточно сложно связать эксперта конкретными правовыми нормами, чтобы он всегда придерживался позиции научного анализа. На понятии как основополагающем начале акцентируется внимание в литературе. “Содержащиеся в заключении суждения и выводы должны быть научно аргументированы. Критериями при этом могут служить не только собственные научные утверждения, ссылки на позиции и труды авторитетных ученых, но главным образом положения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования” [6, с. 326]. “Научная обоснованность связана с полнотой и всесторонностью исследований...” [23, с. 5]. Это “...означает, что все выводы экологической экспертизы должны... базироваться на принципах охраны окружающей среды и прежде всего на научно обоснованном сочетании экологических и экономических интересов, обеспечивающем приоритет охраны жизни и здоровья человека, реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду” [7, с. 75] и “соответствовать современному уровню развития научных знаний в том или ином направлении” [12, с. 220]. Указывается также, что экономическая экспертиза “...представляет собой научно-исследовательский процесс и должна производиться на современном научно-техническом уровне, с использованием новейших форм и методов научных исследований квалифицированными учеными-экспертами. При этом необходима не столько фиксация допущенных нарушений, сколько оценка их последствий, разработка рекомендации органам или лицам, принимающим решения, а также прогноз наиболее эффективных и экологически безопасных условий их реализации в действующих объектах” [25, с. 145, 146]. В связи с изложенным представляется необходимым включение вышеназванного принципа в перечень принципов в эколого-экспертном законодательстве как Республики Беларусь, так и Российской Федерации [16, ст. 4; 14, ст. 3]. Видимо, это приобретет универсальность только в том случае, если процесс проведения общественной экологической экспертизы будет носить профессиональный характер.

Адекватность заключения экологической экспертизы прямо взаимосвязана с качеством информации, представляемой экспертам. Прежде всего такая информация должна быть достоверной и полной. Это требование адресуется главным образом заказчику процедуры. Особая важность данного принципа отмечается исследователями. В частности, указывается, что заказчик обязан представить на экологическую экспертизу документацию, содержащую реальную и исчерпывающую информацию об объекте экспертизы [12, с. 219–220]; “в противном случае экологическая экспертиза не сможет выполнить задачи определения допустимости реализации объекта и профилактики загрязнения

среды” [4, с. 167]. Полнота информации тесно увязывается со всесторонним учетом доводов всех заинтересованных лиц, при этом отмечается, что приведенные доводы “...порой являются уже после начала реализации какой-либо деятельности, когда гражданам просто не известно о том или ином хозяйственном решении” [23, с. 5]. В литературе высказываются также суждения о том, что следует подразумевать под достоверной и полной информацией. Например, указывается, что достоверной является бесспорная информация, не вызывающая сомнений, неискаженная, соответствующая требованиям законодательства, других нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, с учетом специфики объекта экспертизы, подтвержденная лабораторными исследованиями или специальной экспертизой либо иным способом, установленным законодательством. Полной считается информация об объекте, передаваемая на экологическую экспертизу в объеме, в котором может и должен обладать ею заказчик планируемой деятельности для того, чтобы выполнить адресованные ему требования законодательства об охране окружающей среды [6, с. 324].

Признание в качестве основополагающего начала предполагает стремление к максимальной его реализации. Эффективность реализации принципа на практике во многом связывается с доступом к таким сведениям, как государственная тайна, служебная тайна и коммерческая тайна. Обращает на себя внимание тот факт, что в Республике Беларусь существует больше правовых возможностей для доступа к такой информации, чем в Российской Федерации. Это связано прежде всего с формулировкой Закона Российской Федерации “Об экологической экспертизе”, где четко закреплено, что общественная экологическая экспертиза не может проводиться в отношении объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну [15, ст. 21].

Законодательство Республики Беларусь не содержит запрета на проведение общественной экологической экспертизы документов, содержащих государственные секреты. “Не подлежат отнесению к государственным секретам и засекречиванию сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о радиоактивной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной опасности, состоянии окружающей среды. Не подлежат засекречиванию сведения, если затраты на их защиту превышают размер вреда, который может быть причинен в результате нарушения правил обращения с ними как с государственными секретами” [17, ст. 14]. В связи с этим отказ в предоставлении таких сведений может быть обжалован заинтересованным лицом в суд. Однако в Законе Республики Беларусь “О государственных секретах” содержится ряд норм, которые налагают определенные ограничения на доступ к такой информации. В частности, нормы, закрепленные в ст. 19, 20 Закона, определяют порядок обращения с государственными секретами физическими и юридическими лицами. В главе 5 речь идет о процедуре доступа физических и юридических лиц к государственным секретам, а также об обязанностях по защите таких интересов.

Указанными нормами должны руководствоваться граждане, общественные организации и независимые эксперты при истребовании необходимой документации. При проведении государственной экологической экспертизы доступ к такого рода информации может осуществляться через секретный отдел, созданный в рамках структуры Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Дальнейшее совершенствование

законодательства следует осуществлять с позиции достижения оптимального соотношения интересов по охране окружающей среды и экономических, военных и других интересов, с которыми связывается секретная информация. Такая жесткая формулировка, содержащаяся в эколого-правовом законодательстве Российской Федерации, не способствует этому.

Тезис об ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за ее осуществление имеет важное значение. Действительно, для эффективности реализации мер, направленных на предупреждение отрицательного влияния на окружающую среду, субъекты должны осознавать, что они могут претерпеть неблагоприятные последствия не только за некачественную оценку влияния на окружающую среду намечаемой деятельности, но и за нарушение процедуры ее проведения. Представляется, что потребность в формализации положения в качестве основополагающего начала вызвана недостаточным количеством специальных составов в уголовном и административном законодательстве. Это будет являться дополнительным толчком к решению вопроса.

Стремление к формированию эффективного механизма экологической экспертизы побуждает привлекать все более широкий круг лиц к процедуре проверки соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям. Кроме общественной экологической экспертизы существуют другие формы участия общественности в процедуре. Например, гражданам и общественным организациям не запрещается направлять лицам, осуществляющим экологическую экспертизу, свои предложения по этим вопросам. Правовое закрепление положения об участии общественности и учете общественного мнения в качестве принципа будет способствовать, во-первых, активизации круга лиц, именуемого общественностью, именно по этим направлениям, во-вторых, поиску оптимальных форм такого участия, в-третьих, правовому закреплению возможностей в рамках эколого-экспертного законодательства. Эколого-экспертное законодательство Российской Федерации служит позитивным подтверждением тому. Кроме примерных форм общественного участия в экологической экспертизе закреплено следующее положение: “При подготовке заключения государственной экологической экспертизы... должны рассматриваться материалы, ...отражающие общественное мнение” [15, ст. 19]. Об актуальности закрепления положения в качестве принципа свидетельствует решение Конституционного Суда Республики Беларусь “О мерах по защите конституционных прав и законных интересов граждан в области охраны окружающей среды”, в котором Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды предложено “определить порядок и условия участия общественности в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды” [18].

Представляется, что проверка соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям состоится только тогда, когда она будет иметь для субъектов обязательный характер. Положение об обязательности такой проверки до принятия решения о реализации намечаемой деятельности имело большое значение в развитии института экологической экспертизы. В научной литературе оно рассматривается в качестве принципа экологической экспертизы [5, с. 31; 2, с. 14] и, в отличие от белорусского, в российском законодательстве входит в перечень таковых [16, ст. 4; 15, ст. 3]. Таким образом, в настоящее время не требуется нормативного закрепления его в качестве специального основополагающего начала. Предписания национального законодательства достаточно точно выполняют эту роль. “Государственная экологическая экспертиза является обязательным элементом процесса планирования,

проектирования и принятия решений о социально-экономическом развитии, осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Республики Беларусь” [16, ст. 11]; “финансирование и реализация проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности... без положительного заключения государственной экологической экспертизы запрещаются” [16, ст. 14]. Тем более, что приведенные положения не носят универсального характера: общественная экологическая экспертиза проводится инициативно.

Законность и объективность заключения экологической экспертизы, обязательный учет требований экологической безопасности также рассматриваются учеными в качестве принципов обозначенного явления [6, с. 324, 326; 9, с. 247, 248]. Можно предположить, что не стоит акцентировать внимание на них как основополагающих началах, требующих правового закрепления. Очень важно, чтобы эксперт соотносил “свои профессиональные выводы о возможности или невозможности реализации проекта, сообразуя их... с нормами действующего законодательства” [12, с. 220]. Тем не менее закрепление законности экспертного заключения в качестве легального принципа потребует от эксперта строгого следования нормам законодательства. В то же время нормотворчество зачастую не может реагировать на научные изыскания, поэтому положения, содержащиеся в правовых актах, могут отставать от научных разработок. На наш взгляд, вместо закрепления принципа достаточно указать в легальном определении экологической экспертизы на то, что намечаемая деятельность должна соответствовать экологическим требованиям. Сомнение в том, что учет требований экологической безопасности следует рассматривать в качестве универсального принципа, находит отражение в научной литературе, где она рассматривается как принцип, “...имеющий частное значение, поскольку такого рода требования представляют собой часть экологических правовых предписаний” [4, с. 114]. Заключение должно быть объективным, то есть лишенным “какого-либо предвзятого представления” [12, с. 220]. Однако научное представление основывается на истинных, непредвзятых знаниях, в связи с чем объективность заключения можно признать одним из аспектов принципа научной обоснованности.

Необходимо отметить, что в законодательстве Республики Беларусь не совсем удачно сформулированы основополагающие начала экологической экспертизы: их перечень не является исчерпывающим, наряду со специальными закреплены общеправовые и межотраслевые [16, ст. 4]. Первая редакция Закона “О государственной экологической экспертизе” также не давала целостного представления о специальных принципах [16, ст. 3]. Можно выделить ряд отличий редакций Закона по данному аспекту. В действующей редакции, в отличие от утратившей силу, принципы делятся на основные и иные, при этом приведен перечень основных принципов. В группу основных принципов включено положение о независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий, но исключен приоритет сохранения экологического равновесия, генофонда и биологического многообразия животного и растительного мира. С этим можно согласиться, поскольку приоритет сохранения экологического равновесия, генофонда и биологического многообразия животного и растительного мира является отраслевым принципом. Из перечня исключено требование о выполнении международных обязательств Республики Беларусь. Данное основополагающее начало относится не только к экологическому праву, а является межотраслевым. В действующей редакции Закона также отражены такие общеправовые и

межотраслевые принципы, как приоритет охраны жизни и здоровья человека, законности, гласности.

Осуществление замысла требует постановки определенных целей, для достижения которых, опираясь на основные начала, необходимо решить ряд задач. Четкое их понимание субъектами эколого-экспертной деятельности – залог эффективности ее проведения. Обращает на себя внимание тот факт, что в научной литературе зачастую не содержится определения целей и задач экологической экспертизы: они либо даются отрывочно, односторонне, либо смешиваются [7, с. 74; 13, с. 42]. Заслуживает внимания система таковых, выстроенная В.И.Андрейцевым [1, с. 9–10] и Н.С.Баимбетовым [2, с. 11]. На наш взгляд, цели следует соотносить с механизмом экологической экспертизы в целом, а задачи – с деятельностью субъектов процедуры. Задачи должны отражать ключевые позиции в работе эксперта. Таковыми являются определение степени экологической опасности, которая может возникнуть в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности, оценка соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям, определение достаточности и обоснованности мер по охране окружающей среды, предусматриваемых проектным решением. Эти задачи можно отнести к целям первого порядка. Целеустремление эксперта должно сводиться к их решению, без которого проблематично достигнуть более общей цели по предупреждению возможности неблагоприятных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ними негативных последствий. Такая задача возлагается на экологическую экспертизу как природоохранный механизм, которая вместе с решением основных задач других природоохранных механизмов (оценка воздействия на окружающую среду, экологический контроль, экологический аудит и т.д.) направлена на реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Трехуровневая иерархия целей позволяет устранить некоторые недостатки, существующие в законодательствах Республики Беларусь и Российской Федерации, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере. Представляется, что в действующей редакции Закона Республики Беларусь “О государственной экологической экспертизе” цели определены не совсем удачно. Предыдущая редакция определила только первый их уровень. В действующую редакцию не была включена такая цель первого порядка, как оценка соответствия намечаемой деятельности требованиям природоохранительного законодательства, в ней были сведены в один ряд цели первого и второго уровней. В преамбуле Закона Российской Федерации “Об экологической экспертизе” закреплены цели третьего и второго уровней, а в ст. 1 продублирована цель второго уровня без упоминания базовых задач.

Заключение

Таким образом, под **специальными принципами экологической экспертизы** следует понимать основополагающие начала, отражающие ее особенности как эколого-правового явления, которыми должны руководствоваться субъекты эколого-экспертной деятельности, а также субъекты нормотворческой деятельности, соблюдение которых является необходимым условием эффективного осуществления таковой.

Руководствуясь такими критериями, как особое значение для правового института в целом, отражение его специфики, особое влияние на эффективность механизма, универсальность, можно прийти к выводу о том, что к специальным принципам экологической экспертизы следует относить:

презумпцию потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий; учет суммарного воздействия вредных веществ, выбрасываемых (сбрасываемых) в окружающую среду, и других воздействий на нее в результате осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности; независимость экспертов при осуществлении ими своих полномочий; научную обоснованность заключения экологической экспертизы; достоверность и полноту информации, представляемой на экологическую экспертизу; ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение и качество таковой; участие общественности и учет общественного мнения.

При дальнейшем совершенствовании правового регулирования специальные принципы экологической экспертизы необходимо закрепить в отдельной статье законодательного акта. Данная мера будет способствовать унификации законодательства в рамках СНГ и созданию единого правового поля Беларуси и России в рамках Союзного государства. Такая позиция во многом согласуется с положениями Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ “О рекомендательном законодательном акте “Об экологической экспертизе” [19, ст. 3] и эколого-экспертным законодательством Российской Федерации. На наш взгляд, обозначенный перечень специальных принципов объективно отражает современные реалии и имеет особую актуальность для дальнейшего конструирования целостного эколого-экспертного механизма и его правового закрепления. Поиск новых более эффективных инструментов реализации головной идеи экологической экспертизы приведет к необходимости формулирования и правового закрепления новых основополагающих начал.

Таким образом, при осуществлении экологической экспертизы преследуется ряд целей, среди которых можно выделить три уровня. Первый уровень составляют наиболее конкретные цели: определение степени экологической опасности, которая может возникнуть в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности; оценка соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям; определение достаточности и обоснованности мер по охране окружающей среды, предусматриваемых проектным решением, планируемой хозяйственной и иной деятельности. Указанные цели следует рассматривать как задачи экологической экспертизы. Второй уровень составляет более общая цель: предупреждение возможности неблагоприятных воздействий намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ними негативных последствий. Третий уровень образует самая общая цель: реализация конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. Она характерна для всех институтов экологического права. Представляется обоснованным в законодательном акте закрепить цели третьего и второго порядка, а в отдельной статье этого же акта – цели первого уровня, именуя их задачами. Предложенная система позволит более полно выразить сущностную характеристику экологической экспертизы и ее социальное назначение.

О.В.Мороз,

преподаватель кафедры экологического и аграрного права
юридического факультета
Белорусского государственного университета

Список цитированных источников

1. Андрейцев, В.И. Правовое обеспечение экологической экспертизы проектов / В.И.Андрейцев. – Киев: Будивзльник, 1990. – 168 с.
2. Баимбетов, Н.С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Республике Казахстан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н.С.Баимбетов; КазГУ, – Алматы, 1998. – 28 с.
3. Балащенко, С.А. Экологическое право: учеб. пособие / С.А.Балащенко, Д.М.Демичев. – 2-е изд. – Минск: Ураджай. 2000. – 398 с.
4. Боголюбов, С.А. Экологическое право: учебн. / С.А.Боголюбов. – М.: Юристь, 2004. – 430 с.
5. Бринчук, М.М. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы / М.М.Бринчук // Журн. рос. права. – 1998. – № 9. – С. 28–35.
6. Бринчук, М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебн. для высш. юрид. учеб. заведений / М.М.Бринчук. – М.: Юристь, 2002. – 688 с.
7. Волков, А.М. Основы экологического права. Общая часть: учеб. пособие / А.М.Волков. – М.: Щит-М, 2003. – 128 с.
8. Дробязко, С.Г. Общая теория права: учеб. пособие для вузов / С.Г.Дробязко, В.С.Козлов. – Минск: Амаляфея, 2005. – 464 с.
9. Дубовик, О.Л. Экологическое право: учеб. / О.Л.Дубовик. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 584 с.
10. Дубовик, О.Л. Экологическое право. Элементарный курс / О.Л.Дубовик. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2004. – 304 с.
11. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
12. Крассов, О.И. Экологическое право: учебник / О.И.Крассов. – М.: Дело, 2001. – 768 с.
13. Кузнецова, Н.В. Экологическое право: учеб. пособие / Н.В.Кузнецова. – М.: Юриспруденция, 2000. – 168 с.
14. Об охране окружающей природной среды: Закон Рос. Федерации, 19 дек. 1991 г. // Ведомости Съезда народн. депутатов и Верховн. Совета РФ. – 1992. – № 10. – Ст. 457.
15. Об экологической экспертизе: Закон Рос. Федерации, 23 нояб. 1995 г. (с изм. и доп. от 22 авг. 2004 г., 21 дек. 2004 г., 29 дек. 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2004. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5276; 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 25.
16. О государственной экологической экспертизе: Закон Респ. Беларусь, 18 июня 1993 г. В ред. Закона от 14 июля 2000 г. // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. 1993. – № 24. – Ст. 294; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 70. – 2/194.
17. О государственных секретах: Закон Респ. Беларусь, 29 нояб. 1994 г. В ред. Закона от 20 июля 2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 122. – 2/1259.
18. О мерах по защите конституционных прав и законных интересов граждан в области охраны окружающей среды: Решение Конст. Суда Респ. Беларусь, 26 авг. 2005 г. [Электронный ресурс] / Конст. Суд Респ. Беларусь. – Минск, 2006. – Режим доступа: http://ncpi.gov.by/constsud/rus/constit_doc2005.html
19. О рекомендательном законодательном акте “Об экологической экспертизе”: Постановление Межпарламентск. Ассамблеи государств – участников СНГ, 17 февр. 1996 г. // Информ. бюл. Межпарламентск. Ассамблеи СНГ. – 1996. – № 10.
20. О целесообразности создания единого республиканского экспертного органа по производству современных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов: Письмо Нац. центра законопроектн. деятельности при Президенте Респ. Беларусь, 4 февр. 2003 г. // Архив Нац. центра законопроектн. деятельности при Президенте Респ. Беларусь за 2003 г. – Дело № 04-10/7.
21. Панкратов, И.Ф. Законы стран СНГ об экологической экспертизе (сравнительный анализ) / И.Ф.Панкратов // Право и экономика. – 1999. – № 2. – С. 82–86.

22. Позняк, Е.В. Правовые аспекты осуществления общественной экологической экспертизы на Украине: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Е.В.Позняк; Киев. нац. ун-т им. Тараса Шевченко. – Киев, 2005. – 19 с.

23. Селезнев, М.А. Презумпция экологической опасности / М.А.Селезнев // Экологич. право. – 2000. – № 2. – С. 4–6.

24. Храмова, Ю.Р. К вопросу о проблемах осуществления экологической экспертизы / Ю.Р.Храмова // Государство и право. – 2000. – № 8. – С. 11–17.

25. Экологическое право: курс лекций и практикум / Ю.Е.Винокуров [и др.]; под общ. ред. Ю.Е.Винокурова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Экзамен, 2005. – 544 с.

Аннотация

В статье отмечается несовершенство системы принципов и целей экологической экспертизы, которые отражены в национальном эколого-экспертном законодательстве. На основе теоретических обоснований раскрывается особое видение системы специальных принципов, требующих правового закрепления. Приводятся доводы, свидетельствующие об их исключительном значении для экологической экспертизы. При выделении таковых используется ряд критериев, в том числе требование об универсальности для правового института. В качестве ключевого принципа рассматривается презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Также предлагается выделять несколько уровней целей, достижение которых в конечном итоге направлено на реализацию конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. При этом анализируется как действующее законодательство, так и утратившее силу. Отмечается российский опыт нормотворчества в данной сфере.

Annotation

The article emphasizes the imperfection of the system of principles and aims of ecological examination that are reflected in the national ecological and expert legislation. On the basis of theoretical grounds the author gives his own view on the system of special principles that require legal stipulation. There are the grounds that signify about their exceptional meaning for ecological examination. The author uses a number of criteria in the course of specification of these grounds, among them there is a demand of universality of the legal institute. Presumption of potential ecological danger of any planning economic and other activities is considered to be a key principle. The author also proposes to specify some levels of aims, the attainment of which finally is directed to realization of the constitutional right of everyone to favourable environment. In spite of this, under analysis are both the current and previous legislation. The author underlines the experience of norm creation of the Russian Federation in this sphere.

Дата поступления в редакцию: 29.12.2006